高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第462號
民國113年8月1日辯論終結

原　　告　黃淑玲
訴訟代理人　王健安　律師
　　高羅亘　律師
　　王維康　律師
被　　告　屏東縣政府
代　表　人　周春米
訴訟代理人　盧睿泉
　　金保宏
　　湯瑞科　律師

上列當事人間有關農業事務事件，原告不服農業部中華民國112年10月18日農訴字第1120715693號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

按「(第1項)訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴，但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……(第3項)有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款定有明文。查原告起訴時，其訴之聲明原為：一、訴願決定及原處分均撤銷。二、原處分機關應依原告民國112年3月28日之申請，作成許可之處分。嗣原告於言詞辯論程序，其訴之聲明變更為：一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應依原告103年5月26日之申請，依休閒農業輔導管理辦法（下稱輔導辦

法）第19、20條規定，就原告所有坐落重測前屏東縣恆春鎮鼻子頭段70-7、70-11、70-12、70-13、70-14、70-17、70-18、70-20、70-21、71-5、73、73-1、73-2、73-3、73-4、74、74-1、75、76、77、78、79、80、81、82、83、84、85、86、86-3、86-9、86-10、398、399地號共34筆土地(面積合計80,185平方公尺)作成同意籌設豐利休閒農場（下稱系爭農場）之行政處分（下稱系爭處分）。有言詞辯論筆錄(本院卷第321-322頁)可佐，核原告聲明有變更，然請求之基礎不變，且無礙於被告之防禦及訴訟之終結，依前揭規定，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

原告於103年5月26日向被告申請在○○縣○○鎮○○○段70-7、70-11、70-12、70-13、70-14、70-17、70-18、70-20、70-21、71-5、73、73-1、73-2、73-3、73-4、74、74-1、75、76、77、78、79、80、81、82、83、84、85、86、86-3、86-9、86-10、398、399地號共34筆土地(地籍重測後地號為龍鑾段170、182、178、177、176、183、179、184、181、168、194、193、195、196、198、197、208、199、200、201、202、203、204、205、206、207、209、210、224、223、225、226、189、218地號土地，下稱系爭土地)籌設系爭農場，經被告審查結果，系爭土地業經查封登記，乃分別以111年12月28日屏府農輔字第00000000000號函(下稱111年12月28日函)及112年4月6日屏府農輔字第00000000000號函(下稱112年4月6日函)請原告於指定期限內補正，惟原告屆期即112年5月1日仍未補正，被告爰依輔導辦法第35條規定，以112年5月18日屏府農輔字第00000000000號函(下稱原處分)駁回原告之申請。原告不服，提起訴願，經遭駁回，原告於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.強制執行法係針對私法行為所作之規定，不得作為行政處分判斷之法源依據，另農業發展條例與輔導辦法未見有應除去查封登記後始得准許籌設休閒農場之規定，故訴願決定援引強制執行法第51條第2項、及改制前行政院農業委員會(改制後為農業部，下稱農委會)109年12月3日農輔字第0000000000號函(下稱109年12月3日函)意旨，以若同意原告於經查封之土地上設置休閒農場，實屬強制執行法第51條第2項所稱有礙執行效果之行為為由，否准原告之申請，違反行政程序法第4條依法行政原則。

2.原告之申請並非有礙執行效果之行為：

⑴輔導辦法第34條第1項第2款規定，休閒農場之經營者登記得申請變更。是系爭土地雖遭查封，縱使債權人之後聲請拍賣，原告如依債權人之書面要求，提出經營者變更登記予債權人指定之人，即可保障債權人之權益，為籌設農場所投入的資源，亦不會因為土地權利嗣後發生變動而浪費。

⑵強制執行法第51條第2項所限制之範圍，僅及於「法律上處分權」而不及「事實上處分權」。設置休閒農場應為事實上處分行為，故本件申請顯非有礙執行效果之行為，自無強制執行法第51條第2項之適用。

3.原告於訴願時有申請言詞辯論，惟訴願機關未予原告陳述機會，亦未說明駁回原告申請之理由，程序上自有違法。

4.原告係於103年5月26日提出申請，輔導辦法雖於110年、111年修正，惟依中央法規標準法第18條規定，新法規既未廢除或禁止本件申請之事項，則修法前有利於原告之部分，自仍有適用餘地。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應依原告103年5月26日之申請，依輔導辦法第19、20條規定，就原告所有坐落重測前○○縣○○鎮○○○段70-7、70-11、70-12、70-13、70-14、70-17、70-18、70-20、70-21、71-5、73、73-1、73-2、73-3、73-4、74、74-1、75、

76、77、78、79、80、81、82、83、84、85、86、86-3、86-9、86-10、398、399地號共34筆土地(面積合計80,185平方公尺)作成同意籌設系爭農場之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.因系爭土地之土地登記謄本其他登記事項均登載查封登記在案，依農委會109年12月3日函意旨，系爭土地既已遭法院假扣押登記及查封登記，其土地權屬即有變動之可能，應由原告向假扣押土地債權人取得同意土地作為籌設休閒農場使用之書面同意文件，以保障債權人之權益。惟原告未依規定補正撤銷土地查封登記證明或假扣押土地債權人書面同意文件，系爭土地債權人遠雄人壽保險事業股份有限公司(下稱遠雄人壽)亦未出具書面同意合法證明文件，被告如同意原告之申請，則不符強制執行法第51條第2項之規定。

2.申請設置休閒農場之行為並非僅涉及土地地貌之變更，更涉及土地開發利用相關法規裁處，並衍生休閒農場經營權及所有權等相關權益問題，實屬強制執行法第51條第2項規定所稱有礙執行效果之行為。

3.訴願決定已敘明「訴願人申請陳述意見及言詞辯論一事，經核並無必要，併予指駁」，顯見審議委員會認為原告申請陳述意見及言詞辯論並無正當理由。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告依輔導辦法第35條規定駁回原告之申請，是否適法?

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有原告申請函(本院卷第109頁)、被告111年12月28日函(處分卷第51頁)、被告審查小組會議紀錄(處分卷第53-56頁)、被告112年4月6日函(處分卷第103-104頁)、原告112年3月28日申請函(處分卷第57頁)、審查意見表(處分卷第59-60頁)、系爭農場經營

計畫書(處分卷第3-6頁)、原處分(本院卷第23-24頁)附卷可稽，且為兩造所不爭，堪以認定。

㈡應適用之法令：

1.農業發展條例

⑴第3條第5款、第6款：「本條例用辭定義如下：……五、休閒農業：指利用田園景觀、自然生態及環境資源，結合農林漁牧生產、農業經營活動、農村文化及農家生活，提供國民休閒，增進國民對農業及農村之體驗為目的之農業經營。六、休閒農場：指經營休閒農業之場地。」

⑵第63條第3項：「第1項休閒農業區之劃定條件、程序與其他應遵行事項，及前項休閒農場設置之輔導、最小面積、申請許可條件、程序、許可證之核發、廢止、土地之使用與營建行為之管理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

2.輔導辦法(111年5月12日修正)

⑴第1條：「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第63條第3項規定訂定之。」

⑵第17條：「(第１項)設置休閒農場之農業用地占全場總面積不得低於百分之九十下列規定：一、農業用地面積不得小於一公頃。但全場均坐落於休閒農業區內或離島地區者，不得小於0.5公頃。二、休閒農場應以整筆土地面積提出申請。三、全場至少應有一條直接通往鄉級以上道路之聯外道路四、土地應毗鄰完整不得分散。但有下列情形之一者（一）場內有寬度6公尺以下水路、道路或寬度6公尺以下道路毗鄰2公尺以下水路通過，設有安全設施，無礙休閒活動（二）於取得休閒農場籌設同意文件後，因政府公共建設致場區隔離設有安全設施，無礙休閒活動。（三）位於休閒農業區範圍內，其申請土地得分散二處積逾0.1公頃。(第2項)不同地號土地連接長度超過八公尺者，視為毗鄰之土地。(第3項)第1項第4款第1目及第2目之水路、道路或公共建設坐落土地地號不計入第1項申請設置面積之計算。(第4項)已核准籌設

或取得許可登記證之休閒農場，其土地不得供其他休閒農場併入面積申請。(第5項)集村農舍用地及其配合耕地不得申請休閒農場。」

⑶第19條：「(第1項)申請籌設休閒農場，應填具籌設申請書並檢附經營計畫書，向中央主管機關申請。(第2項)前項申請面積未滿10公頃者，核發休閒農場籌設同意文件事項，中央主管機關得委辦直轄市、縣（市）政府辦理；申請面積在10公頃以上，或直轄市、縣（市）政府申請籌設者，由直轄市、縣（市）主管機關初審，並檢附審查意見轉送中央主管機關審查符合規定後，核發休閒農場籌設同意文件。(第3項)申請籌設休閒農場，應檢附經營計畫書各1式6份。但主管機關得依審查需求，增加經營計畫書份數。」

⑷第20條第1項第3款第3目(102年7月22日修正之第13條第2項第1款第4目有相同規定)：「前條第1項經營計畫書應包含下列內容及文件，並製作目錄依序裝訂成冊：……三、土地基本資料：……（三）土地使用同意文件，或公有土地申請開發同意證明文件。但土地為申請人單獨所有者，免附。」

⑸第35條第1項：「休閒農場依本辦法辦理相關申請，有應補正之事項，依其情形得補正者，主管機關應以書面通知申請人限期補正；屆期未補正者或補正未完全，不予受理。」本條規定係107年5月18日新增，其立法理由略以：「二、為明確休閒農場申請案件之不予受理或駁回樣態，爰新增本條。三、為避免休閒農場申請人怠於履行補正義務，致案件審查遲遲無法確定，爰於第1項明定是類情形得不予受理。」

2. 申請時輔導辦法(102年7月22日修正)

第13條：「(第1項)申請籌設休閒農場，應填具申請書，並檢具下列文件：一、申請人為自然人者，應檢附身分證明文件；申請人為法人者，應檢附負責人身分證明文件及法人設立登記文件。二、經營計畫書。(第2項)前項經營計畫書應包含下列內容及文件：一、基本資料：（一）最近3個月內核發之土地登記（簿）謄本。但能申請網路電子謄本者，免

附。（二）地籍圖謄本。（三）土地使用清冊。（四）土地使用同意文件或公有土地申請開發同意證明文件。但土地為申請人單獨所有者，免附。二、現況分析：地理位置及相關計畫示意圖。三、休閒農業發展資源。四、發展目標及策略。五、全區土地使用規劃構想：（一）基地現況使用及範圍圖。（二）現有設施合法使用證明文件或相關經營證照。但無現有設施者，免附。（三）各項設施現況及分期設施計畫表。（四）分期規劃構想配置圖。但無分期者，免附。六、營運管理方向。(第3項)申請籌設休閒農場之法人，以農民團體、農業試驗研究機構，及其他有農業經營實績之農業企業機構為限。(第4項)申請籌設休閒農場面積未滿十公頃者，依第1項規定檢具文件各一式10份，申請籌設休閒農場面積10公頃以上者，檢具文件各一式20份。(第5項)經營計畫書所列之休閒農業設施，得依需要規劃分期興建，並敘明各期施工內容及時程。」

3.強制執行法

⑴第51條第2項：「實施查封後，債務人就查封物所為移轉、設定負擔或其他有礙執行效果之行為，對於債權人不生效力。」

⑵第113條：「不動產之強制執行，除本節有規定外，準用關於動產執行之規定。」

4.農委會109年12月3日函：「申請籌設休閒農場之土地遭法院假扣押登記及查封登記，除有上揭函釋所定依法撤銷查封或假扣押土地取得債權人之書面同意外，如同意其申請籌設，不符強制執行法第51條第2項規定及上揭函釋，爰為保全債權人之權益及避免在土地權屬可能變動狀況下，即投入籌設休閒農場之資源，主管機關不宜同意申請籌設為妥。」

㈢被告依輔導辦法第35條規定駁回原告之申請，應屬適法：

1.按中央法規標準法第18條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。

但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」所規範者係行政機關受理人民申請許可案件後，在處理程序終結前，法令有變更時，應適用法令之準據問題。依其規定，以處理程序終結即作成處分時之變更後新法為原則，例外適用變更前之舊法者，則限於依申請案件之性質及舊法有利於當事人而新法未廢除或禁止人民之申請之情形。查原告係於103年5月26日向被告申請在系爭土地籌設系爭農場，經被告以103年6月4日屏府農輔字第10316292100號函等公文(歷年補正公文參本院卷第113-115頁)命補正，嗣於112年5月18日被告作成原處分駁回原告之申請。經比對作成處分時之輔導辦法第17條可知，修正後之輔導辦法設有諸多限制，其申請要件趨於嚴格，則系爭申請適用舊法規即申請時輔導辦法，應係較有利於原告。至於程序法規，無關人民權利義務之得喪變動，純為規定處理作業程序，為期迅速妥適，則適用新法，有最高行政法院72年判字第1651號判例、71年度判字第556號判決可資參照。核111年5月12日修正後輔導辦法第35條第1項規定：「休閒農場依本辦法辦理相關申請，有應補正之事項，依其情形得補正者，主管機關應以書面通知申請人限期補正；屆期未補正者或補正未完全，不予受理。」核其性質屬處理作業程序，自應予以適用。

2. 次按申請時輔導辦法規定申請籌設休閒農場，應填具申請書，並檢具經營計畫書。前項經營計畫書應包含地籍圖謄本、土地使用清冊、土地使用同意文件或公有土地申請開發同意證明文件。經營計畫書所列之休閒農業設施，得依需要規劃分期興建，並敘明各期施工內容及時程。申請時輔導辦法第13條第1、2、5項分別定有明文。又按查封係執行法院關於金錢債權之強制執行，剝奪債務人對於特定財產之處分權，而拘束於國家支配之下，以阻止債務人為有害於債權人換價及滿足其債權之執行行為。故經查封後，債務人對於查封物即不得為移轉、設定負擔、或其他有礙執行效果之行

為，最高法院81年度台上字第430號民事裁判意旨參照。準此，上開經營計畫書所列之土地若經查封，因申請人之處分權既遭剝奪，即無法依計畫書如期興建休閒農業設施，是被告審查申請之休閒農場用地有無遭查封，自屬必要。原告主張被告審查系爭土地有無遭查封，違反行政程序法第4條依法行政原則云云，洵不足採。

3. 查原告前填具申請書並檢附經營計畫書，向被告申請在系爭土地籌設系爭農場，有系爭農場經營計畫書(處分卷第3頁)可稽，經被告於111年12月13日召開審查小組會議審查結果，認應完成提報補正計畫書後再行辦理審查。並請原告提供系爭土地已依法撤銷查封之證明或假扣押土地取得債權人之書面同意，方得申請籌設休閒農場，有被告「恆春鎮豐利休閒農場審查小組第2次會議」會議紀錄(同上卷第53-56頁)在卷可憑。被告乃以111年12月28日函(同上卷第51頁)檢送上開會議紀錄予原告，並請於文到3個月內為補正。原告雖以112年3月28日函補提修正之經營計畫書(同上卷第3-6頁、第57頁)，惟仍未提供系爭土地已依法撤銷查封之證明或假扣押土地取得債權人之書面同意。被告乃再以112年4月6日函請原告於112年5月1日前補正，逾期將駁回申請，有被告112年4月6日函(同上卷第103頁)可佐，惟原告未為補正，被告遂以原處分駁回原告之申請，經核並無不合。

4. 原告雖主張強制執行法係針對私法行為所作之規定，不得作為行政處分判斷之法源依據云云。惟系爭土地遭查封後，原告即喪失處分權，則原告經營計畫書所列之分期興建休閒農業設施，自無法施行，已如上述。是被告以112年4月6日函請原告補正已依法撤銷查封之證明或假扣押土地取得債權人之書面同意，自屬合理正當。又原告主張強制執行法第51條第2項所限制之範圍，僅及於「法律上處分權」而不及「事實上處分權」云云。惟不動產經查封後，其效力在禁止債務人就該不動產為自由處分，或其他有礙執行效果之行為。且此強制執行法第51條第2項所謂之「自由處分，或其他有礙

執行效果之行為」，並非僅指法律行為而言，事實上之處分，或其他有礙執行效果之行為，亦應包括在內，否則豈非得任由債務人或其他第三人之非法行為，而得限制或變更查封之效力範圍，有臺灣高等法院85年度抗字第1411號民事裁定意旨參照。準此，系爭土地經查封後，自不得再為增建、改建等事實上之處分。次查，系爭土地查封之債權人即遠雄人壽以113年5月31日遠壽字第0000000000號函(本院卷第121-123頁)已明確表明其不同意進行休閒農場之申請籌設等語。是原告就系爭土地既已無法為事實上處分，自無法履行經營計畫書內容甚明。

5. 原告又主張訴願機關未予原告陳述機會，亦未說明駁回原告申請之理由，程序上自有違法云云。惟查訴願機關係以系爭土地既經法院辦理查封登記在案，則該等土地所有權即有變動之可能，倘同意原告於經查封登記之土地上設置休閒農場，恐影響該等土地之價值及債權人之權益等理由維持原處分，並認原告申請陳述意見及言詞辯論一事，核無必要，業已詳述駁回原告申請之理由，有訴願決定書(本院卷第32頁)可佐，是原告主張訴願程序違法，委無足採。

六、綜上所述，原告上開主張均非可採，原處分駁回原告之申請，於法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張及陳述，經核於判決結果不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

八、結論，原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　29　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　奕　超

法官　廖　建　彥

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內

補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文	

書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　30　　日

書記官　謝　廉　縈